

Naschrift bij: Een proactieve overheid voor de lerende economie

In zijn reactie op onze bespreking van het WRR-rapport over de lerende economie (WRR, 2013) en de kabinetsreactie daarop verwijt Vrolijk (ESB 4684) ons te veel aandacht te besteden aan de ‘oude discussie’ over *picking* versus *backing winners*. We geven graag toe dat we niet alle aanbevelingen van de WRR hebben meegenomen. We hebben bijvoorbeeld niets gezegd over de belangwekkende suggesties van de WRR met betrekking tot het onderwijs, maar hebben ons geconcentreerd op de industriepolitieke aspecten van het WRR-rapport. Daar waren goede redenen voor. In de eerste plaats is deze WRR-studie in het voortraject vaak aangeduid als een vervolg op de invloedrijke WRR-studie over ‘Plaats en toekomst van de Nederlandse Industrie’ uit 1980; in de tweede plaats staat de reactie van de regering op het WRR-rapport vol van verwijzingen naar het Topsectorenbeleid; en in de derde plaats wordt momenteel in vele landen en op Europees niveau gediscussieerd over de toekomst van de industrie, zodat het voorzichtige pleidooi van de WRR voor een proactieve overheid momenteel zeer actueel is.

Vrolijk stelt vervolgens de vraag: “Hoe kan een overheid proactief zijn als zij de *backing-winners*-benadering moet hanteren?” En even later vraagt hij: “Als bepaalde bedrijven of sectoren ‘winnaars’ zijn geworden zonder de overheid, waarom hebben ze dan toch de ‘backing’ van diezelfde overheid nodig?” Het zijn vragen die economen traditioneel stellen als zij geconfronteerd worden met een pleidooi voor een proactieve overheid. We beginnen met de laatste vraag. Een *backing-winners*-benadering gaat vrijwel nooit uit van individuele bedrijven, maar van sectoren. Afgezien daarvan is de assumptie in deze vraag dat bedrijven en sectoren *winners* zijn geworden ‘zonder overheid’. In werkelijkheid valt het succes van bedrijven en sectoren in een economie niet of nauwelijks te verklaren zonder referentie naar actief beleid van de overheid – denk in Nederland aan agrofood, de chemie, de watersector, de elektronica. De OESO heeft niet voor niets het begrip ‘*national system of innovation*’ ontwikkeld om de verwevenheid tussen innovatieve prestaties en veelal door de overheid gefinancierde of door de overheid beschermde instituties te benadrukken (Mazzucato, 2013). De *backing-winners*-benadering gaat ervan uit dat de overheid er goed aan doet om in haar beleid rekening te houden met bewezen sterktes. Het blijkt dat de sectorstructuur van landen grote continuïteit vertoont, omdat succes in veel gevallen tot nieuwe successen leidt. Investeren in sectoren waar een land nog nooit in heeft gepresteerd, is gokken met belastinggeld. Dat doen we wel met de financiering van fundamenteel onderzoek aan universiteiten en andere onderzoeksinstituten, maar dat is relatief gezien veel goedkoper. Uiteraard wordt in een uitgewerkt *backing-winners*-beleid niet alleen aandacht besteed aan de bestaande bedrijven, maar ook aan starters met veelbelovende ideeën. Ook hier geldt echter dat het steunen van starters in sectoren waar het land al goed in is, minder risico’s met zich meebrengt. Wellicht ten overvloede wijzen wij erop dat een discussie in termen van sectoren beperkingen heeft, die samenhangen met het feit dat sectoren statistische artefacten zijn, terwijl innovatie vaak juist op het grensvlak van sectoren en of technische disciplines plaatsvindt. Daarom ook verwijst de WRR naar landen waarin de proactieve overheid prioriteiten stelt op basis van maat-

BEN DANKBAAR

Emeritus hoogleraar aan de Radboud
Universiteit Nijmegen

DANY JACOBS

Hoogleraar aan de Universiteit van
Amsterdam

schappelijke uitdagingen – wat niet wegneemt dat bewezen sterktes een goed uitgangspunt zijn voor het zoeken naar Nederlandse bijdragen aan mogelijke oplossingen voor deze uitdagingen.

Wij verwezen naar het pleidooi van de WRR voor een eigen informatievergaring (*intelligence*) door de overheid om het belang van sectoren en ontwikkelingen te kunnen bepalen. Wat zijn in dat verband goede indicatoren? Vrolijk bekritiseert een

studie die Snijders en Jacobs voor de WRR hebben uitgevoerd en waarnaar wij verwijzen, omdat daarin gebruikgemaakt wordt van exportprestaties als indicator voor de concurrentiekracht van een sector. Dat is een tamelijk traditionele maatstaf en wij ruilen hem graag in voor een betere. Vrolijk suggereert dat rekening gehouden zou moeten worden met het al dan niet inzetten van arbeidskrachten uit het buitenland (die overigens een Nederlands salaris krijgen) en met de toegevoegde waarde per euro export. Statistieken over de laatste indicator zijn recentelijk door de OESO gepubliceerd en zijn zeker bruikbaar, maar hun interpretatie is niet altijd eenvoudig.

Vrolijk bekritiseert ten slotte onder verwijzing naar Rodrik (2013) de focus op exportprestaties, omdat een beleid gericht op het creëren van exportoverschotten een ‘*beggar-thy-neighbour*’-beleid is, waar het land met overschotten profiteert ten laste van de importerende landen. Hier lijkt Vrolijk twee zaken door elkaar te halen. Exportprestaties van afzonderlijke bedrijven en sectoren zeggen iets over hun concurrentievermogen, omdat ze hun producten wereldwijd in concurrentie met anderen kunnen verkopen. Goede exportprestaties en ‘*revealed competitive advantage*’ van bepaalde sectoren kunnen echter goed samengaan met een evenwichtige betalingsbalans, als in andere sectoren evenveel geïmporteerd wordt. Evenwicht is de min of meer toevallige resultante van exportprestaties en importen door allerlei bedrijven en personen. Permanente exportoverschotten van landen zijn inderdaad onwenselijk en een indicatie dat er ruimte is voor binnenlandse uitbreiding van (overheids)investeringen en consumptie. Het streven naar evenwicht op de betalingsbalans is niet voor niets een traditionele doelstelling van economisch beleid. Normaliter leiden overschotten tot opwaardering van de valuta van een land en daarmee tot druk op de exporten. In het geval van individuele landen in Europa is de situatie nog wat gecompliceerder door het bestaan van de eurozone. De betalingsbalans van de eurozone als geheel profiteert van het feit dat Duitsland zo veel naar landen buiten die zone exporteert. Een evenwichtige betalingsbalans zegt niets over het concurrentievermogen, de veerkracht of het leervermogen van een economie. De suggestie om in het vervolg ter inspiratie uitsluitend te kijken naar landen die min of meer toevallig een evenwichtige betalingsbalans hebben (Rodrik noemt onder andere Oostenrijk, de Filipijnen, Uruguay en Lesotho) lijkt ons dan ook weinig zinvol.

LITERATUUR

Mazzucato, M. (2013) *The entrepreneurial state. Debunking public vs. private sector myths*. Londen: Anthem Press.

Rodrik, D. (2013) *The real heroes of the global economy*. New York: Project Syndicate.

WRR (2013) *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

De auteur heeft verklaard dit artikel alleen te publiceren in ESB en niet elders

te publiceren in wat voor medium dan ook. Het is wel toegestaan om het artikel voor eigen gebruik en voor publicatie op een intranet van de werkgever van de auteur aan te wenden.